

**EDSON GRAMUGLIA ARAUJO**

**As relações coletivas de trabalho no setor público e a  
interpretação do direito**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Associado Doutor Antonio

Rodrigues de Freitas Junior

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2017**

**EDSON GRAMUGLIA ARAUJO**

**As relações coletivas de trabalho no setor público e a  
interpretação do direito**

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Trabalho e Seguridade Social, sob a orientação do Professor Associado Doutor Antonio Rodrigues de Freitas Junior.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2017**

Catálogo da Publicação

Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Araujo, Edson Gramuglia

As relações coletivas de trabalho no setor público e a interpretação do direito/Edson Gramuglia Araujo; orientador Antonio Rodrigues de Freitas Júnior -- São Paulo, 2016.

119 f; 30cm.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

1. Servidores públicos - Brasil. 2. Direito do Trabalho. 3. Organização sindical. 4. Negociação coletiva. 5. Greve. 6. Decisões de tribunais judiciais. 7. Princípios jurídicos. I. Freitas Júnior, Antonio Rodrigues de, orient. II. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo III. Título.

*Dedico a Giulia e Victor.*

*Agradeço ao meu orientador, Professor  
Antonio Rodrigues de Freitas Junior, pela  
generosidade.*

*Agradeço aos demais Professores da  
FDUSP e a todos que de alguma maneira  
me ajudaram nesta empreitada.*

*Agradeço especialmente aos amigos e às  
amigas pelo estímulo sempre presente.*

ARAUJO, Edson Gramuglia. As relações coletivas de trabalho no setor público e a interpretação do direito. 2017. 119 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

## RESUMO

Apesar de a Constituição Federal assegurar o direito de livre associação sindical aos servidores públicos civis e de o Brasil ser comprometido a fomentar a negociação coletiva de trabalho no âmbito da administração pública (ao menos desde a promulgação da Convenção nº 151 da OIT, em 2013), essa metodologia de tratamento de conflitos coletivos pouco tem se desenvolvido, registrando-se apenas experiências ainda isoladas ou descontinuadas de mesas de negociação e, em menor grau, de celebração de acordos com caráter normativo. A ausência de legislação de sustento dispendo sobre procedimentos negociais, sobre representação sindical e da administração pública nas mesas de negociação e sobre mecanismos de solução do conflito no caso de frustração das negociações é um dos fatores que interfere negativamente no desenvolvimento de relações de trabalho mais sadias no âmbito da administração pública. A mora legislativa quanto à regulamentação do direito de greve dos servidores de igual maneira gera dificuldades para a resolução dos conflitos de interesses, justamente no seu momento mais agudo. O não desenvolvimento de uma metodologia de composição de interesses contrapostos, compatível com o direito de livre sindicalização (autonomia coletiva) e de greve na forma da lei, frustra sua utilização como técnica de gerenciamento e gestão da prestação dos serviços públicos, cuja qualidade tem se deteriorado na percepção da sociedade, conforme indicam constantes manifestações populares. Com o propósito de identificar o conteúdo da argumentação jurídica prevalente, a tendência decisória dos tribunais e a repercussão da atual jurisprudência na efetivação da livre sindicalização dos servidores públicos, a presente pesquisa se dedicou ao estudo de decisões judiciais paradigmáticas, especialmente as emanadas do Supremo Tribunal Federal, que tiveram por objeto questões sindicais e conflitos coletivos emergentes da relação de trabalho entre servidores e administração pública. A conclusão a que se chegou foi a de que as decisões judiciais analisadas interpretaram o direito essencialmente a partir das categorias tradicionais da dogmática jurídica, segundo as quais a relação entre administração pública e servidores tem natureza de direito público e os conflitos a ela inerentes não comportam solução negociada, que tem

fundamento na autonomia da vontade; a relação e os conflitos se submetem à unilateralidade do gestor e aos princípios que regem a relação do Estado com a sociedade, especialmente o da legalidade. Adotando essa linha de argumentação, as decisões atuam como estruturas que bloqueiam a efetivação do direito de livre sindicalização no que diz respeito à sua finalidade material (negociação coletiva de trabalho), emitindo sinais contrários a iniciativas legislativas ou administrativas de fomento à instituição da negociação coletiva, com força normativa, como metodologia de tratamento dos conflitos coletivos de trabalho no âmbito da administração pública. De outro lado, a eventual mudança na orientação jurisprudencial, ainda que seja apenas uma operação interna do sistema jurídico, criaria uma nova abertura cognitiva, estimulando variações no ambiente social.

Palavras-chave: Servidores públicos. Conflitos coletivos de trabalho. Organização sindical. Negociação coletiva de trabalho. Greve. Decisões judiciais. Princípios jurídicos.

ARAÚJO, Edson Gramuglia. *Collective Labor Relations in the Public Sector and the Interpretation of the Law*. 2017. 119 p. Degree (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

## **ABSTRACT**

Although the Brazilian Constitution protects the right of civil servants to unionize and although Brazil is committed to promoting collective bargaining at the government level (since the adoption of ILO Convention No. 151, 2013), a method for addressing collective labor disputes has not yet been developed, there being only a handful of isolated or discontinued collective bargaining experiences and, to a lesser extent, the agreements resulting from them have been marked by a normative nature. The absence of legislation on collective bargaining procedures, and on the representation of unions and the public administration at the negotiation table, in addition to the lack of legislation addressing dispute resolution mechanisms in case of failure to reach a bargaining are factors that negatively affect the development of healthier labor relations under the scope of the public administration. The delay of lawmakers in regulating the right to strike of civil servants also hampers the resolution of conflicts of interest, at labor relations' acutest moment. Failure to develop a methodology for solving disputes taking into account the right to unionize (collective autonomy) and the right to go on strike in the form of the law, frustrates its use as a management tool for providing public services, such services, in turn, have deteriorated in quality in the perception of society, as repeated protests have shown. In order to identify the content of the prevailing legal arguments concerning the issue, in addition to studying the decision-making trends of the courts, and the repercussion of the current case law in protecting public servants' right to unionize, this study focuses on paradigmatic judicial decisions, especially those issued by the Brazilian Supreme Court, addressing labor unions and collective disputes emerging from the labor relations between civil servants and the public administration. This study concludes by finding that the judicial decisions analyzed essentially construe the Law in the light of traditional categories of legal dogmatics, according to which the relationship between the public administration and its civil servants has a public law nature and the inherent disputes do not fall under the scope of collective bargaining, which, in turn, is based on freedom of will; therefore, the very relation and the disputes are submitted to the unilateral authority of



the public administration and to the principles that govern the relation of the State and society, especially the legality principle. This study argues that by adopting this line of thought, court decisions operate as structures that block the realization of the right to unionize in terms of its material purpose (collective bargaining), thus working against legislative or administrative initiatives that encourage the application of collective bargaining, with normative force, as a method of addressing collective labor disputes within the public administration. On the other hand, any change in the orientation of current case law, despite representing a mere internal operation in the Brazilian legal system, could create new cognitive pathways, thus leading to a transformed social environment.

Keywords: Public Servants. Collective Labor Disputes. Labor Unions. Collective Bargaining. Strike. Judicial Decisions. Legal Principles.

ARAUJO, Edson Gramuglia. I rapporti collettivi di lavoro nel settore pubblico e l'interpretazione del diritto. 2017. 119 f. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di San Paolo, San Paolo, 2017.

## **RIASSUNTO**

Benché la Costituzione Federale assicuri il diritto alla libera associazione sindacale agli impiegati pubblici civili e malgrado il Brasile si sia obbligato ad incentivare la trattativa collettiva di lavoro nell'ambito della pubblica amministrazione (quanto meno a partire dalla promulgazione della Convenzione n° 151 della OIL, nel 2013), questa metodologia di trattamento dei conflitti collettivi si è poco sviluppata, riscontrandosi esperienze isolate o discontinue di tavoli di discussione e, in minor grado, di celebrazione di accordi di carattere normativo. L'assenza di legislazione di sostegno che disponga sui procedimenti negoziali, sulla rappresentanza sindacale e dell'amministrazione pubblica nei tavoli della trattative e dei meccanismi di soluzione dei conflitti nel caso di insuccesso delle trattative è uno dei fattori che influisce negativamente nello sviluppo di rapporti di lavoro più sani nell'ambito della pubblica amministrazione.

Il ritardo legislativo riguardo alla regolamentazione del diritto di sciopero degli impiegati genera, pure, difficoltà per la risoluzione dei conflitti fra interessi contrapposti, giustamente nel suo momento più acuto. Il mancato sviluppo di una metodologia di composizione di conflitti contrapposti, compatibile con il diritto di libera attività sindacale (autonomia collettiva) e di sciopero nelle forme della legge, vanifica il suo utilizzo come tecnica di amministrazione e gestione della prestazione dei servizi pubblici, la cui qualità è venuta progressivamente a deteriorarsi nella percezione della società, e di ciò ne sono conferma le frequenti manifestazioni popolari.

Al fine di identificare il contenuto del sillogismo giuridico prevalente, la tendenza decisoria delle corti e la ripercussione dell'attuale giurisprudenza nella concretizzazione della libera sindacalizzazione dei pubblici impiegati, la presente indagine si è dedicata allo studio di decisioni giudiziarie paradigmatiche, specialmente quelle emanate dal Supremo Tribunale Federale, che hanno avuto ad oggetto questioni sindacali e conflitti collettivi emergenti nel rapporto di lavoro tra impiegati e pubblica amministrazione.

La conclusione a cui si è giunti è quella che le decisioni analizzate interpretano il diritto essenzialmente a partire dalle categorie tradizionali della dogmatica giuridica, secondo le quali il rapporto tra la pubblica amministrazione ed i suoi impiegati ha natura di diritto pubblico ed i conflitti ad essa inerenti non permettono soluzione negoziata, che si basa nell'autonomia della volontà; il rapporto ed i conflitti sono quindi sottoposti alla unilateralità del gestore ed ai principi che reggono il rapporto dello Stato con la società, specialmente quello della legalità.

Adottando questa linea di ragionamento, le decisioni agiscono come strutture che bloccano la concretizzazione del diritto alla libera sindacalizzazione in ciò che riguarda la sua finalità materiale (trattativa collettiva di lavoro), emettendo segnali contrari ad iniziative legislative o amministrative di incentivo all'istituzione della trattativa collettiva, avente forza normativa, come metodologia di trattamento dei conflitti collettivi di lavoro nell'ambito della pubblica amministrazione. D'altro canto l'eventuale cambiamento dell'orientamento giurisprudenziale, pur che sia un'operazione interna del sistema giuridico, creerebbe una nuova apertura cognitiva, stimolando cambiamenti nel contesto sociale.

Parole chiavi: Impiegati pubblici. Conflitti collettivi di lavoro. Organizzazione sindacale. Trattativa collettiva di lavoro. Sciopero. Decisioni giudiziarie. Principi giuridici.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. AS RELAÇÕES COLETIVAS DE TRABALHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>26</b>
2.1. <i>Liberdade e autonomia sindical .....</i>	26
2.2. <i>O sentido de livre associação sindical no artigo 37, inciso VI, da Constituição.....</i>	27
2.2.1. <i>Liberdade de organização .....</i>	27
2.2.2 <i>Negociação coletiva .....</i>	29
<b>3. QUESTÕES DE TEORIA GERAL DO ESTADO E DE DIREITO FINANCEIRO .....</b>	<b>34</b>
3.1. <i>Estado e sociedade civil .....</i>	34
3.2. <i>Finalidades do Estado.....</i>	37
3.3. <i>Conceito de orçamento público.....</i>	39
3.4. <i>Limites orçamentários às negociações coletivas.....</i>	40
<b>4. QUESTÕES DE DIREITO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>44</b>
4.1. <i>Princípios informadores da Administração Pública .....</i>	44
4.1.1. <i>Princípio da legalidade .....</i>	45
4.1.2. <i>Princípio da continuidade do serviço público.....</i>	46
4.1.3. <i>Princípio da eficiência .....</i>	46
4.1.4. <i>Princípio da hierarquia .....</i>	47
4.1.5. <i>A supremacia do interesse público como razão do gestor .....</i>	47
4.1.6. <i>Outros princípios.....</i>	48
4.2. <i>Conceito de serviço público civil .....</i>	49
<b>5. A INTERPRETAÇÃO DO DIREITO .....</b>	<b>52</b>
5.2. <i>Decisões sobre organização e representação sindical de servidores públicos .....</i>	55
5.2.1. <i>Os problemas do conceito de categoria e da unicidade sindical.....</i>	58
5.3. <i>Decisões que interferem nas negociações coletivas de trabalho .....</i>	75

<i>5.3.1. O problema da autonomia para negociação coletiva .....</i>	<i>75</i>
<i>5.4. Decisões que limitam o direito de greve.....</i>	<i>83</i>
<i>5.4.1. O problema da mora legislativa.....</i>	<i>83</i>
<i>5.4.2. O problema dos descontos dos dias de paralisação.....</i>	<i>90</i>
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>103</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>113</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal assegura aos servidores públicos civis o direito de livre sindicalização, bem como o exercício da greve nos limites da lei<sup>1</sup>. Ao assim fazê-lo, o texto constitucional reconhece que entre os entes da administração pública direta, autárquica e fundacional, de um lado, e seus respectivos servidores, independentemente da natureza ou do tipo de vínculo, do outro lado, forma-se típica *relação de trabalho*, com *conflitos coletivos* a ela inerentes. Apenas em relação aos integrantes das Forças Armadas, denominados militares, e às polícias militares das Unidades Federativas o texto constitucional afastou essa natureza de relação ao proibir-lhes a organização sindical e a greve<sup>2</sup>. Portanto, aos servidores públicos civis deveria ser garantida a livre organização sindical, a negociação coletiva dos seus interesses e o exercício disciplinado da greve, além da instituição de mecanismos adequados à solução dos conflitos coletivos.

Em sinal de confirmação das premissas constitucionais, foram promulgadas a Convenção nº 151 e a Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõem sobre as “*Relações de Trabalho na Administração Pública*”, conforme Decreto nº 7.944, de 6 de março de 2013, formalizando o compromisso do Estado brasileiro em tornar sadias as *relações de trabalho* entre as autoridades administrativas e as organizações dos servidores públicos, especialmente mediante adoção de medidas de estímulo e fomento do pleno desenvolvimento e da utilização de procedimentos de *negociação sobre as condições de trabalho*, bem como de quaisquer outros métodos que permitam aos representantes dos servidores públicos participarem da determinação de tais condições.

O problema é que a solução adotada pelo constituinte no plano do direito positivo, no sentido de equiparar as relações de trabalho no âmbito da administração pública às relações de trabalho no setor privado e induzir o fomento das competentes técnicas de tratamento dos conflitos coletivos emergentes, sofre forte resistência advinda de decisões judiciais que, pautadas pelas categorias tradicionais da Teoria do Direito,

---

<sup>1</sup> Conforme artigo 37, incisos VI e VII.

<sup>2</sup> Assim estipulam os artigos 142, § 3º, inciso IV e 42, § 1º.

especialmente pelo *princípio da unilateralidade da administração pública*, negam a existência de conflito do tipo capital-trabalho no serviço público, provocando franca diminuição do espaço para o desenvolvimento da autonomia negocial como método de tratamento, virtualmente mais democrático e participativo, dos conflitos entre servidores e administração pública.

Observando-se as principais decisões que o Supremo Tribunal Federal (STF) tomou em controvérsias jurídicas relativas à organização sindical, ao direito de greve e aos conflitos coletivos de trabalho no setor público após a promulgação da Constituição Federal, é possível constatar que os elementos da doutrina administrativista, nomeadamente a unilateralidade e a hierarquia nas relações entre a administração e os seus servidores, vêm sendo priorizados em relação à norma positiva, pois desta, em contraparte, emergiria mais a bilateralidade decorrente da organização sindical e do seu corolário direto que são as negociações coletivas de trabalho. Isso porque as categorias dogmáticas tradicionais do direito não fornecem instrumentos teóricos para que a administração pública, nas relações com os seus servidores, possa ser descrita como simples empregadora, apartada das suas atribuições de Poder Público, ainda que necessariamente portadora de características peculiares como, por exemplo, a conformação aos limites orçamentários para fixação dos vencimentos.

Para uma visão introdutória e panorâmica da tendência do STF em descrever a administração pública como Poder Público nas relações com os servidores, destacam-se algumas teses como a de inconstitucionalidade das alíneas “d” e “e” do artigo 240 da Lei nº 8.112/1990<sup>3</sup>, que dispunham sobre a solução de conflitos coletivos no âmbito da administração pública federal. Esse caso, que será analisado detidamente em capítulo adiante, assentou o argumento de que a reserva legal em matéria remuneratória impossibilitaria a negociação coletiva de trabalho no setor público<sup>4</sup>. Outra tese impactante é a de que a sindicalização no setor público, que poderia ser livre, remanesce vinculada ao artigo 8º da Constituição Federal e, por consequência, ao Título V da Consolidação das

---

<sup>3</sup> “Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes: [...] d) de negociação coletiva; e) de ajuizamento, individual e coletivamente, frente à Justiça do Trabalho, nos termos da Constituição Federal”. Após a declaração de inconstitucionalidade pelo STF, as alíneas em questão foram formalmente revogadas pela Lei nº 9.527, de 10.12.1997.

<sup>4</sup> STF, ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 492-DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento: 12 Nov. 1992. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Revista Trimestral de Jurisprudência, Vol. 145-01, p. 68.



Leis do Trabalho (CLT)<sup>5</sup>, que impõe o *regime de unicidade* na representação sindical e a organização pelo critério de *categoria*, além de permitir arrecadação de *contribuição sindical* compulsória<sup>6</sup>. Reconhecendo a mora legislativa na regulamentação do direito de greve dos servidores públicos, em outro conjunto de decisões históricas, o STF determinou que, enquanto perdurar tal mora, aplicar-se-ão, com reduções, os dispositivos da Lei 7.783/1989 [que regulamenta o exercício do direito de greve no setor privado] às greves dos servidores públicos<sup>7</sup>. A Justiça do Trabalho foi declarada incompetente para julgar greves quando estiverem envolvidos nos movimentos servidores admitidos pelo regime administrativo<sup>8</sup>. A proibição constitucional de fazer greve, inicialmente restrita aos integrantes das Forças Armadas e das polícias militares (incluídos os corpos de bombeiros), foi estendida aos servidores das polícias federal, civil, rodoviária federal e ferroviária federal, prevalecendo o argumento de que a greve de grupos armados atenta contra a paz pública e é incompatível com princípios do Estado Democrático de Direito<sup>9</sup>. Na mesma decisão há referências restritivas ao exercício do direito de greve nas atividades relacionadas à manutenção da ordem e da segurança pública, à administração da Justiça [incluindo as denominadas carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis] e à saúde pública. Posteriormente, os guardas civis municipais sofreram a mesma restrição<sup>10</sup>. Em julgamento com repercussão geral foi firmada a tese de que o administrador público deve cortar o ponto dos servidores em greve, facultando-se apenas a negociação posterior de compensação<sup>11</sup>.

---

<sup>5</sup> STF, recurso em mandado de segurança (RMS) nº 21.758-DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 20 Set. 1994. Órgão Julgador: 1ª Turma. Publicação: Diário da Justiça da União 04 Nov. 1994.

<sup>6</sup> STF, recurso extraordinário (RE) nº 496.456. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 30 Jun. 2009. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: Diário da Justiça eletrônico-157 21 Ago. 2009, p. 1.441.

<sup>7</sup> STF, mandados de injunção (MIs) nº 670. Relator(a): Maurício Corrêa. Relator(a) p/ Acórdão: Gilmar Mendes. Julgamento: 25 Out. 2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça eletrônico-206 31 Out. 2008; MI nº 708. Relator(a): Gilmar Mendes. Julgamento: 25 Out. 2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça eletrônico-206 31 Out. 2008; e MI nº 712. Relator(a): Eros Grau. Julgamento: 25 Out. 2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça eletrônico-206 31 Out. 2008.

<sup>8</sup> Súmula Vinculante 23 e ADI 3.395.

<sup>9</sup> STF, reclamação (Rcl) nº 6.568. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 21 Maio 2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça eletrônico-181 25 Set. 2009, p. 736.

<sup>10</sup> STF, recurso extraordinário (RE) nº 846854. Julgado na sessão de 25 Maio 2017 pelo Tribunal Pleno. Acórdão não publicado até a data do depósito da presente tese.

<sup>11</sup> STF, recurso extraordinário (RE) nº 693.456. Julgado na sessão de 27 Out. 2016 pelo Tribunal Pleno. Acórdão não publicado até a data do depósito da presente tese.

Mesmo no âmbito decisório da Justiça do Trabalho, quando em questão matéria de direito individual de servidor público admitido pelo regime da CLT, é comum a prolação de decisões fundadas em princípios de direito administrativo e de direito financeiro, tais como o *princípio da primazia do interesse público*, o *princípio da indisponibilidade da coisa pública* e o *princípio da legalidade*, servindo este último para sustentar a prevalência da legislação administrativa ou financeira sobre a legislação trabalhista, com grave mitigação da tese jurídica de que ao contratar pela CLT a administração pública se equipara ao empregador privado<sup>12</sup>. Chega-se por vezes a fórmulas paradoxais, atribuindo-se, em julgamento de mérito, natureza administrativa a determinados vínculos de emprego<sup>13</sup>. Isto porque a natureza administrativa do vínculo, por si, excluiria a competência material da Justiça do Trabalho, nos termos da interpretação conforme dada pelo STF ao artigo 114, I, da Constituição Federal<sup>14</sup>.

O sentido das decisões judiciais que sob a forte influência da dogmática jurídica tradicional aproxima a natureza das relações que administração pública mantém com o seus servidores à natureza das relações que o Estado mantém com a sociedade civil, torna operacionalmente problemática a estabilização da expectativa normativa que a Constituição Federal engendra quando reconhece os direitos de sindicalização e greve, uma vez que tais direitos evocam a negociação coletiva como metodologia para o tratamento de conflitos coletivos de trabalho. O procedimento negocial, de seu turno, pressupõe a autonomia privada coletiva das contrapartes, mas a autonomia privada coletiva não se mistura com a autonomia pública porque esta se baseia no poder discricionário do Estado, que por sua vez encontra limites apenas na lei. Dito de outra forma, se a jurisprudência permanece posicionada no sentido de que nas suas relações de trabalho a administração pública se mantém na função de Estado não se equiparando a um empregador, então a jurisprudência se torna fator de insegurança para os procedimentos negociais que se legitimam pela autonomia privada coletiva.

---

<sup>12</sup> Houve, na década de 1990, uma importante produção jurisprudencial do Tribunal Superior do Trabalho (TST) que preconizava a prevalência da legislação do trabalho sobre leis administrativas quando o servidor era contratado pelo regime da CLT.

<sup>13</sup> Cita-se, como exemplo de adoção de fundamento contraditório em si, o julgamento do E-RR 180900-03.2009.5.15.0007, pela Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do Tribunal Superior do Trabalho, em cujo acórdão consta que a “natureza da contratação para cargos em comissão - seja para órgão adotante do regime celetista ou estatutário – é administrativa”.

<sup>14</sup> STF, ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 3.395-6. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 05 Abr. 2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: Diário da Justiça 10 Nov. 2006, p. 49.

Nas sociedades complexas e funcionalmente diferenciadas, o sistema jurídico, tendo nos tribunais o seu centro operacional, desempenha a função específica de estabilização das expectativas normativas por meio da generalização congruente e dinâmica entre normas, instituições e núcleos significativos (pessoas/valores), entregando à sociedade confiança e segurança<sup>15</sup>. Se houver corrupção do código de funcionamento do sistema jurídico (distinção lícito/ilícito) ou se ocorrer o bloqueio das funções sistêmicas, estas não serão desempenhadas satisfatoriamente, gerando insegurança e desconfiança em relação às expectativas normativas.

A insegurança e a desconfiança têm causa quando as categorias convencionais da Teoria do Direito se tornam incapazes de possibilitar a descrição adequada de novas operações no interior do sistema jurídico. Como acentua Campilongo (2011-a), as grandes subdivisões do direito em público e privado e a separação do direito em ramos (civil, comercial, administrativo, trabalhista, tributário etc.) atuam mais como obstáculos do que como facilitadores de uma visão integrada dos conflitos de trabalho no serviço público. Isto porque as questões jurídicas emergentes da execução dos serviços públicos cujas operações foram privatizadas (telecomunicações, por exemplo) ou daqueles que foram entregues a entidades privadas por contratos de gestão (como as organizações sociais nos serviços de saúde) podem levar as disputas para os mais variados centros operacionais do sistema jurídico. Se o conflito tiver origem nas relações de trabalho, ele exigirá a atuação dos tribunais trabalhistas, mas se as decisões prolatadas impactarem no orçamento público haverá conflito com a reserva legislativa da matéria e com decisões de Tribunais de Contas. Ou então, em se tratando de conflitos emergentes de relação do trabalho estatutário, ainda que coletivos, a competência se deslocará para a Justiça Comum ou para a Justiça Federal, conforme a esfera de atuação do ente estatal, nos termos do que decidiu o STF na medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade nº 3.395, deslocando-se a ênfase da relação de trabalho para a relação funcional hierarquizada. Além disso, os centros não judiciais que operam na esfera do direito do consumidor, da defesa econômica

---

<sup>15</sup> Sobre a função do direito nas sociedades complexas e o papel dos tribunais no sistema jurídico, ver Luhmann (2005). Como explica Ferraz (1980): “Normas, instituições e núcleos significativos não são mecanismos congruentes entre si. Nem sempre normas são adequadas a instituições e estas a valores ou pessoas e assim reciprocamente. Por isso Luhmann entende, afinal, que o direito é generalização congruente e dinâmica entre eles, possibilitando, socialmente, uma imunização simbólica de certas expectativas contra os fatos”.

e da regulação da atividade específica, por exemplo, também irão interferir de alguma forma em alguma parte do conflito ou nos desdobramentos dele, impossibilitando que o sistema realize a operação de selecionar *a priori* as “regras do jogo”.

Por outro lado, o direito de organização sindical e de autodefesa de interesses conferidos aos servidores da administração direta coloca em xeque a relação baseada na unilateralidade e na estrita hierarquia e abre campo para as negociações coletivas de trabalho no âmbito da administração pública, não obstante o Supremo Tribunal Federal tenha rejeitado a bilateralidade no julgamento da citada ação direta de inconstitucionalidade nº 492. A persistência de greves além de outros mecanismos de autodefesa de interesses tem levado as várias esferas da administração pública a abrirem algum canal de negociação com as representações sindicais dos servidores, denotando que o entendimento do STF quanto à impossibilidade de negociação coletiva de trabalho no serviço público não generaliza congruência entre a norma, instituição e valor, ou seja, o sistema jurídico não está funcionando adequadamente.

Passadas quase três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, há pouca coisa a se comemorar em termos de avanço na modernização das relações coletivas de trabalho no âmbito da administração pública, especialmente quanto à manutenção de procedimentos negociais estáveis e permanentes. Há muitos registros de greves de servidores, em grande parte das vezes prolongadas, recorrentes e ineficientes para a negociação coletiva. À mercê disso, serviços públicos ficam paralisados ou deficitários, inclusive os serviços judiciais. Terceirizações grassam em serviços tradicionais, como saúde e educação, mediante contratação ou formulação de convênios com entidades privadas qualificadas como “organizações sociais”, tornando mais complexas as relações de trabalho. Servidores concursados convivem com empregados terceirizados e com os que ocupam cargos de livre provimento, auferindo diferentes remunerações para exercício das mesmas funções. A demanda social é crescente e a qualidade dos serviços não melhora, como noticia a imprensa. Os recursos públicos, naturalmente finitos, são distribuídos segundo as conveniências de poder, com baixo grau de diálogo e participação social. Equipamentos e serviços públicos são sucateados, muitas vezes propositalmente, para justificar aumento tarifário ou privatização. Na ponta dos serviços são comuns os conflitos não organizados entre servidores e usuários.

Para o implemento desse diálogo social, no entanto, é preciso ir além das tímidas experiências de mesas permanentes de negociação, ainda muito limitadas pela

hierarquia funcional. É necessário que os princípios informadores da administração pública, nomeadamente os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sejam tomados em outra semântica e conjugados com os princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito, especialmente os da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da participação popular, com vistas a vincular o comportamento do gestor público à melhor definição de interesse público, compatível – e não oposta – com dever de negociar em boa-fé os conflitos emergentes das relações coletivas de trabalho.

Os esforços de conciliação dos princípios da autonomia privada coletiva e da liberdade sindical, típicos do direito do trabalho, com os princípios do direito administrativo, tornam-se relevantes com a promulgação da Convenção nº 151 e da Recomendação nº 159 da OIT, que, todavia, reclamam a adoção de mecanismos e políticas efetivas de promoção dos direitos fundamentais de sindicalização e negociação coletiva de conflitos de interesses no âmbito da administração pública, além de uma nova abordagem pelo Poder Judiciário.

Como propõe Campilongo (2011-a), as transformações havidas no aparelho estatal em razão do aumento da complexidade social requerem análise de novas conexões internas ao sistema jurídico, entre os diversos ramos do direito que tratam ou dependem do serviço público. Na diferenciação interna do sistema jurídico, marcada pela estabilização de microssistemas normativos, deve ser observada a passagem do direito percebido como resultado das “regras do jogo” para o direito como produto de um “jogo com regras”. Da mesma forma que a democratização do sistema político e a positivação do sistema jurídico puderam se desenvolver em razão de possibilidades e estímulos recíprocos, também são recíprocas, embora diferentes, as irritações que os serviços públicos comunicam aos sistemas: se forem custosos, inacessíveis ou ineficientes, resultam em perda de votos nas eleições (atingem a política); se implicarem em aumento de impostos, inflação e informalidade, afetam a economia (inibem atividades, prejudicam a competitividade).

Do Estado desenvolvimentista, que caracterizou o capitalismo tardio no Brasil, para o atual estágio de Estado pós-social, muitas alterações aconteceram na forma de prover os serviços públicos, além das mudanças no próprio papel do Estado. A partir dos anos 1990, já sob a nova ordem constitucional, muitos serviços públicos foram

privatizados no Brasil<sup>16</sup>, trocando-se o cenário de monopólio para o da concorrência, das regras de mercado, da necessidade de inovação tecnológica, dos conflitos com o direito do consumidor. Outros tantos serviços, tipicamente públicos, como saúde e educação mantiveram sua rede e sua estrutura estatal, mas tiveram a gestão entregue a organizações sociais privadas<sup>17</sup>. Foi introduzido o conceito de parceria público-privada<sup>18</sup> para a concessão patrocinada de serviços públicos para a iniciativa privada. As decisões sobre as atividades econômicas foram transferidas para agências reguladoras<sup>19</sup>, abrindo-se um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade. Além disso, a mundialização de normas não estatais, como descreve Teubner (2003) ao anunciar a “Bukowina Global”, coloca em questão o monopólio estatal da produção normativa.

Para melhor compreender a funcionalidade do sistema jurídico na sociedade complexa será preciso distinguir as funcionalidades específicas adquiridas pelo sistema jurídico nas passagens do Estado liberal para o Estado do bem-estar social e, principalmente, deste para o Estado pós-social, de modo a fixar comparativamente os “velhos paradigmas” e os “novos paradigmas”.

No Estado liberal, o sistema jurídico estava baseado na racionalidade formal, sendo um sistema do tipo fechado, com códigos de leis interpretados de forma lógico-dedutiva. A conduta sistêmica era predominantemente processual e a Teoria Geral do Direito tinha viés nitidamente civilista (ou de direito privado). Já no Estado do bem-estar social, a racionalidade material adquiriu mais importância e o sistema passou a ser aberto às variações sociais, prevalecendo os princípios jurídicos e as normas não codificadas, interpretadas segundo a sua finalidade e não segundo a sua literalidade. Adquiriu-se mais organização programática e a Teoria Geral do Direito passou a se balizar pelo direito público (ou ordem republicana).

A partir do final da década de 1980, com o término do período denominado “30 anos gloriosos”, o mundo passou por um intenso processo de transformação. Nessa época, mais de dois terços dos países membros da ONU fizeram profundas reformas constitucionais, remodelando o Estado; foi derrubado o Muro de Berlin e, conseqüentemente, operou-se o desmanche do bloco soviético; a Europa unificou sua

---

<sup>16</sup> Por exemplo, a Emenda Constitucional nº 8/1995 e a Lei nº 9.472/1997.

<sup>17</sup> Lei nº 9.637/1998.

<sup>18</sup> Lei nº 11.079/2004.

<sup>19</sup> ANS, ANVISA, ANP, ANAC, ANATEL etc.

moeda (Euro) e os países do leste europeu foram incorporados à União Europeia; abriram-se os debates nos quais se opunham “mais presença do Estado e menos presença do Estado”, “mais direito público e mais direito privado”, “menor papel do mercado e maior papel do mercado”. Esse processo erodiu o consenso corporativo e provocou mudanças nos paradigmas jurídicos. Os padrões de crescimento econômico com justiça distributiva, baseada em políticas públicas de pleno emprego, constituições dirigentes e governos socialdemocratas cederam lugar à estabilidade monetária e à interconexão financeira dos Estados, intensificando-se os processos de desregulação e deslegalização, por um lado, e de autorregulação por organizações intermediárias (terceiro setor), por outro lado, com pluralismo jurídico e governos neoliberais. A noção de governo foi trocada pela de governança, baseada na sociedade em rede, ou seja, na sociedade informacional. Ao Estado keynesiano, que se relaciona com a sociedade de forma hierárquica, fundado na noção de vontade geral e na concepção de cidadania individual, foi contraposto o Estado schumpeteriano, fundado em marcos regulatórios e em organizações sociais intermediárias vocacionadas para a autocomposição das relações sociais. Os mercados foram mundializados e a produção não se concentra mais em parques fabris de grande porte: as fábricas são recortadas e seus recortes são deslocados no espaço, de modo que o trabalho é local e a atividade empresarial é global.

A tabela abaixo permite a visualização das transformações havidas na passagem do capitalismo industrial para o capitalismo pós-industrial e seu impacto na produção normativa:

Tabela 1 – Transformações da sociedade

Décadas 1950/1970	Décadas 1980/1990	Décadas 1990/2000
Sociedade Industrial (capitalismo organizado)	Sociedade em transição (capitalismo desorganizado)	Sociedade Informacional (capitalismo reorganizado)
matriz energética (fósseis) eixo automotriz produção em série trabalho fabril	ciência de ponta eixo universitário novas técnicas de produção serviços	informação especializada eixo eletroeletrônico especialização flexível mais serviços
Direito das obrigações-tipo Direito do consumidor Direito do trabalho	Direito do autor Direito das obrigações atípicas D. da propriedade imaterial Contratos relacionais	Regulação econômica D. fusões/incorporações D. antitruste/concorrencial Direito Financeiro

Fonte: Próprio autor<sup>20</sup>

O ciclo da rotação dos capitais e a teoria da “destruição criadora” (SCHUMPETER, 1961)<sup>21</sup> ajudam a entender como a reorganização do capitalismo intensificou o tempo das decisões econômicas, tornando assíncronas, em relação a si, as operações do sistema jurídico e do sistema político. A frequência de tais ciclos ou ondas de “destruição criadora” está se intensificando e ficando cada vez mais curta em razão dos novos paradigmas tecnológicos, o que quer dizer que a economia está funcionando de forma cada vez mais acelerada, enquanto o sistema jurídico ainda trabalha no tempo diferido da conservação da expectativa normativa e da resolução dos conflitos fundadas em procedimentos moldados para a decisão de conflitos individuais, com o contraditório tradicional, a dilação probatória e a atomização das demandas.

A indústria fordista, altamente concentrada e hierarquizada, cedeu lugar a plantas industriais mais leves e flexíveis, adaptadas para reagir com maior rapidez às variações de ambientes difusos e mutantes. Nesse cenário, a hierarquia, o trabalho disciplinado baseado no esforço físico, a habilidade manual, a rotina e a interdependência sequencial perdem importância em favor da iniciativa e capacidade de tomada de decisões pelos empregados, do conhecimento especializado, da habilidade para identificar e resolver problemas, da interdependência sistêmica da linha de produção.

Do processo de reorganização do capitalismo podem ser destacadas algumas consequências que permitem avaliar o impacto da globalização sobre o direito (FARIA, 2010). A primeira delas é a intensidade do desenvolvimento científico e sua utilização como fator de produção (commoditização do conhecimento especializado) e fonte de poder político (expertises e habilidades), que decorre do paradoxo que lhe é inerente, pois quanto maior é a sua velocidade, maior é o grau de incerteza quanto aos seus efeitos colaterais, que podem se tornar muito indesejados, como, por exemplo, as mudanças climáticas e a degradação do meio ambiente com consequências globais. Como tais efeitos são percebidos somente ao longo do tempo e geralmente são decorrentes de uma combinação

---

<sup>20</sup> Tabela elaborada com base nas aulas ministradas pelo Professor José Eduardo Faria em 2014 na Disciplina “Metodologia da Ciência e do Ensino Jurídico” do curso de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP.

<sup>21</sup> A concorrência capitalista provoca a necessidade de inovação dos processos produtivos que permita um novo ciclo de acumulação. O empresário que inova com sucesso, durante algum tempo, detém o monopólio da novidade, e lucra muito com isso, até que os concorrentes conseguem atingir o seu nível de produtividade. Recomeça, então, o ciclo da concorrência, com rebaixamento dos lucros até o limite da necessidade de inovar, provocando o sucateamento do processo produtivo nivelado.



de concausas, é muito difícil o seu controle a partir de técnicas convencionais de prevenção e segurança. Por outro lado, os procedimentos legais baseados em regras de ônus da prova e nexos de causa são completamente insuficientes para se responsabilizar atores mundiais, que agem, simultaneamente, em muitas partes do planeta. Aqui se evidencia o impasse da normatização legal fundada na soberania territorial e na jurisdição dos Estados, que se imbrica com a segunda consequência, consubstanciada na redução das possibilidades dos governos nacionais de formularem políticas macroeconômicas e monetárias resistentes a choques externos e a riscos sistêmicos provocados pela oferta internacional de crédito financeiro. Nessa seara, as regras emanadas dos organismos multilaterais tendem a ser incorporadas pelos governos que dependem de ajustes estruturais e de políticas cambiais e fiscais recessivas para controlar a inflação. Pode-se antever uma convivência contraditória entre a acumulação crescente e o aumento da atividade econômica dos atores mundiais, de um lado, e a representação de grupos baseada em sufrágio estabelecido em normatização nacional. Outra consequência da reorganização do capitalismo é o aumento, em escala geométrica, da velocidade do processo de diferenciação da sociedade. Cada vez mais os subsistemas especializados tendem a se dividir em outros subsistemas mais especializados que, por sua vez, funcionam em rede, de forma heterarquizada e dessincronizada, disputando hegemonias. Como, então, aclarar conceitos imprecisos como “interesse público”, “interesse coletivo” ou “bem comum”, tão invocados pelo direito administrativo, nesse ambiente plural?

No que diz respeito à organização do Estado e dos serviços públicos, é nítido o movimento do capitalismo reorganizado para enxugar a máquina estatal. Isso implica em medidas de desburocratização, deslegalização, flexibilização, seletividade de áreas de interação, privatizações e projeção de organizações sociais como espaço de cidadania. Ocorre, também, a valorização de controles indiretos e a redução do grau de rigidez administrativa. A relação da administração com seus servidores, mesmo naqueles serviços mais tradicionais como saúde e educação, deixa de se basear nos conceitos de subordinação e hierarquia, passando a adotar a noção de coordenação. Os valores morais cedem espaço a melhores padrões de formação, tornando o trabalho mais criativo e mais reflexivo, ao mesmo tempo em que exige servidores mais qualificados (poliqualificados) e preparados para o desempenho de funções estruturantes num horizonte difuso e em constante mutação tecnológica. As carreiras de Estado e as contraprestações

remuneratórias, nessa perspectiva, devem ser referenciadas em avaliações de desempenho, metas e prêmios por produtividade. Isso mudou substancialmente as pautas de reivindicações dos servidores.

Mudanças de qualidade nas pautas de reivindicações dos servidores denotam novos conteúdos para os conflitos coletivos no âmbito das relações coletivas de trabalho no serviço público.

Fizemos, em termos sintéticos, a descrição da forma de organização do trabalho na sociedade industrial e na sociedade pós-industrial ou informacional: da pirâmide hierárquica da organização fordista para produção flexível do período pós-fordista. Paralelamente foi descrita a organização dos serviços públicos de forma semelhante, o que permite concluir que as relações de trabalho, pouco importa se no âmbito industrial ou no âmbito dos serviços, inclusive públicos, têm a mesma função. Por isso a OIT, ainda na década de 1970, aprovou a Convenção 151, dispondo sobre direito de sindicalização e relações de trabalho na administração pública. A noção de autonomia privada coletiva, construída no âmbito das relações industriais como fundamento para a vinculação e inderrogabilidade das normas coletivas de trabalho aos grupos com representação sindical (PERSANI, 1972), foi transposta para as relações de trabalho no serviço público, mesmo diante das notórias dificuldades decorrentes da “estrita legalidade” e da “supremacia do interesse público”. A “cidadania” do trabalhador do setor público, exercida mediante coalisão sindical, passou a ser progressivamente reconhecida no âmbito dos Estados vinculados à OIT, inclusive no Brasil.

Nas relações coletivas de trabalho, a forma de autorregulação é a negociação coletiva que visa a conclusão de um contrato coletivo de trabalho. Através da negociação coletiva, o sistema de relações do trabalho alcança sua função social de promover canais de interações entre os atores coletivos. A negociação coletiva de trabalho é o modo pelo qual as relações de trabalho, inclusive as do serviço público, regulam os aspectos importantes da economia e os contratos coletivos celebrados são, ao mesmo tempo, tratados de paz no trabalho e fontes para estabelecimento de termos e condições de empregabilidade, distribuição do trabalho e estabilidade das ocupações. Evidentemente que, no âmbito do serviço público, o direito administrativo concorre para essa comunicação, devendo o sistema jurídico (assim como o político) funcionar como facilitador para o funcionamento das estruturas do sistema de relações do trabalho.

A negociação coletiva do trabalho no setor público ainda é vista com muita resistência pela Teoria do Direito porque está ligada umbilicalmente à noção de autonomia privada coletiva, em cujo universo as contrapartes têm liberdade para negociar e normatizar, de forma não derogável, as relações de trabalho dos representados. Nela, a vontade negociada das partes é fonte do direito que, por sua vez, é reflexivo e plural. Porém, quando se trata da administração pública, emerge o princípio da legalidade, determinando que o administrador somente pode agir de acordo com prévia e expressa autorização legal. Para além da legalidade, invoca-se o princípio da indisponibilidade do interesse público como causa de impedimento para negociações. Os novos paradigmas aqui abordados visam contribuir para que a Teoria do Direito faça observações mais sincrônicas para a adequação de normas, instituições e valores envolvidos nos conflitos coletivos de trabalho entre a administração pública e seus servidores.

## 6. CONCLUSÃO

A norma jurídica que estabelece o direito à livre organização sindical tem como premissas maiores, formuladas de forma abstrata, que: 1) as contrapartes envolvidas têm *autonomia coletiva* para compor os *conflitos de interesse* decorrentes *relações de autoridade* na organização do trabalho e; 2) é do interesse da sociedade que tais tipos de conflitos sejam tratados pela metodologia da negociação coletiva de trabalho. Logicamente, a aplicação da norma no caso concreto deveria se subsumir a tais premissas, ainda que com adaptações reguladoras da dimensão (alcance) e do grau (intensidade) dessa autonomia, de acordo com a contingência factual constatada. Se a *autonomia coletiva* e os *conflitos de interesse* são partes integrantes das premissas abstratas da norma, surge para o juiz o problema de adaptar tais premissas ao caso submetido a julgamento quando decorrente de relações de trabalho no âmbito da administração pública, munindo-se de cautela e de prudência necessárias para não provocar o conflito de normas, mas igualmente de modo a não decidir contra a literalidade da própria norma, o significaria inibir a garantia de livre organização sindical, se não em forma, certamente na finalidade<sup>103</sup>.

Evidentemente que o processo para a tomada de decisão judicial se torna bastante complexo quando inexistente legislação de sustento que dê regulamentação aos procedimentos negociais, dispondo sobre a formação das mesas, sobre os princípios gerais e tutelas específicas, sobre a forma de representação da administração pública, sobre o direito de greve e sobre as formas de composição dos conflitos<sup>104</sup> nos casos que se frustrar a negociação direta, além de outros aspectos pertinentes. A ausência de legislação de sustento exige que o juiz se aprofunde nos conceitos contidos nas premissas abstratas das normas constitucionais que garantem a livre organização sindical dos servidores e o exercício regulado da greve, adequando-os, sem os anular, aos princípios estabelecidos no *caput* do artigo 37. Trata-se dos conceitos de conflitos coletivos de interesse e de autonomia privada coletiva.

Conflito, de modo geral, é o processo que se desencadeia quando uma parte tem a percepção que a contraparte frustrou ou vai frustrar seus interesses (HAMPTON,

---

<sup>103</sup> Uma organização sindical impedida (ou extremamente limitada) de negociar e pactuar cláusulas de regulação do trabalho com efeito normativo equipara-se a uma simples associação civil, ficando despida de natureza sindical.

<sup>104</sup> Refiro-me à mediação, à conciliação e à arbitragem, extrajudicial ou judicial.

1991), podendo ser definido como uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica em choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos (BOBBIO, 2008). O conflito é inerente às relações de trabalho, onde a apropriação dos valores produzidos pela força de trabalho se opõe à retribuição do trabalhador, incluindo não apenas a remuneração em si, mas também as condições laborais. Os conflitos são latentes e por vezes se abrem em forma de manifestação reativa daqueles que têm determinado interesse resistido. Quando os conflitos são organizados (coletivos) eles traduzem a insatisfação em objetivos reivindicáveis e negociáveis, que permitem a composição pela metodologia da negociação direta entre as contrapartes (BRAGA, 1998). Entretanto, para que os conflitos sejam organizados é necessária correlata organização sindical dos grupos<sup>105</sup>.

O complexo de relações sociais que ocorrem entre as organizações sindicais [ou as representações de trabalhadores] e os empregadores de qualquer natureza, tendo por escopo a regulação das condições de trabalho e da própria atividade sindical, incluindo os meios de solução de controvérsias coletivas de trabalho e de conflitos na unidade de trabalho ou empresa está compreendido na definição de relações coletivas de trabalho. Tais relações têm fundamento na *autonomia coletiva* na acepção mais ampla do termo, compreendendo a *auto-organização*, a *autorregulação* e a *autotutela* dos interesses coletivos (MAZZONI, 1972).

Em relação à auto-organização, o artigo 37, VI, da Constituição Federal assegura aos servidores públicos civis o direito à *livre* associação sindical. A garantia de liberdade plena, nos moldes da Convenção nº 87 da OIT, desatrela a organização sindical dos servidores dos limites estabelecidos pelo artigo 8º da Constituição e, principalmente, não a vincula ao Título V da CLT, especialmente no que diz respeito à organização pelo critério de *categoria* profissional e à *unicidade*, porque ambos os institutos são considerados fatores incompatíveis com a dogmática da liberdade sindical, segundo os princípios adotados pela OIT<sup>106</sup>. Não obstante, a tendência das decisões judiciais tem sido

---

<sup>105</sup> De acordo com Braga (op. cit.), os conflitos não organizados (individuais) são geralmente expressos pelo absentismo, pela indisciplina, e não tendem a desembocar em reivindicações, resolvendo-se pela demissão ou punição disciplinar.

<sup>106</sup> Confirmam-se, a propósito, o verbete nº 314 da recopilação de decisões e princípios do Comitê de Liberdade Sindical da OIT (“Las disposiciones de una constitución nacional relativas a la prohibición de crear más de un sindicato por categoría profesional o económica, cualquiera que sea el grado de la organización, sobre una base territorial dada que no podrá ser inferior al área de un municipio, no están en

inversa, projetando-se no sentido de aplicar o máximo possível o modelo jurídico vigente para o setor privado, que ainda se emaranha com a concepção de sindicato atrelado vinda do corporativismo de Estado.

A autotutela nos remete ao tema da greve, que vem marcado por prolongada omissão legislativa. A ausência de decisão coletiva vinculante com a finalidade de regulamentar do direito de greve dos servidores tem provocado o Poder Judiciário a criar normas a tal propósito, porém com tendências restritivas, quando não supressivas do direito, desacompanhadas de medidas compensatórias, como foi analisado no capítulo correlato.

No que concerne à autorregulação, o seu ponto nuclear é a autonomia para celebrar contratos com caráter normativo, tendo por objetivo pacificar temporariamente conflitos coletivos de interesse.

Quando tratamos dos *conflictos de interesse* nas relações de trabalho no âmbito da administração pública, é necessário estabelecer a distinção entre o *interesse coletivo* dos servidores organizados em face do tomador de serviços (administração pública) e o *interesse público* do Estado nas suas relações com a sociedade.

O primeiro resulta da coalizão de indivíduos que lutam por um bem destinado a satisfazer a necessidade comum, derivada da relação de trabalho. Essa coalizão não é simples “soma dos interesses individuais, mas a sua combinação”, sendo unitária “no sentido de que se satisfaz não por muitos bens, aptos a satisfazerem necessidades individuais, mas por um único bem apto a satisfazer a necessidade da coletividade” (SANTORO-PASSARELLI, 1994).

Já o interesse público é aquele próprio do Estado, que deveria repercutir as necessidades da vida social ou da comunidade como um todo (PUGLIATTI, 1964). Todavia, como adverte Faria (2013, p. 68), “interesse público configura um conceito essencialmente plurívoco cuja determinação de sentido tem sido dilemática”, servindo, de modo geral, para legitimar programas e decisões governamentais.

---

conformidad con los principios de la libertad sindical”), bem como as análises dos casos nº 1487 e 2099 pelo mesmo órgão.

Os conflitos coletivos entre servidores e administração pública são conflitos decorrentes de relações de trabalho (ou de relações de autoridade na organização do trabalho) e, portanto, são conflitos de interesse coletivo e não conflitos de interesse público, não obstante o interesse público seja sensível aos conflitos coletivos porque afetam o serviço público, que afinal é entregue pelo Estado, mas é prestado pelos servidores públicos.

Os serviços públicos são selecionados a partir de decisões políticas e disponibilidades orçamentárias que, nas sociedades democráticas, são tomadas com alto grau de participação dos cidadãos. Na prestação dos serviços públicos o Estado atua como provedor e, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, deve obedecer aos *princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*, valendo-se de servidores investidos em cargo ou emprego público a que são alçados principalmente pelo critério da meritocracia averiguada por aprovação e classificação em concurso público. Aos princípios enunciados pelo artigo 37 a doutrina soma o *princípio da finalidade* ou da *supremacia do interesse público*, que deve ser entendido como parte estrutural do sistema constitucional positivo, de modo a se identificar com a finalidade da administração pública de prestar com qualidade, eficiência e democracia os serviços, atendendo às demandas requeridas pela sociedade para promoção da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Considerando que praticamente toda a produção de serviços públicos é voltada para a atenção das necessidades da comunidade, o caráter conflituoso dessa relação de trabalho tem uma relevância maior se comparada com o setor puramente privado, porque as manifestações do conflito interferem na quantidade e na qualidade do trabalho prestado pelos servidores, atingindo colateralmente o interesse público. Serviços como saúde, educação, utilidade pública, correios, telecomunicações, transportes, segurança e combate a incêndios, além daqueles relacionados a atividades típicas de Estado, são considerados serviços públicos por serem prestados com o objetivo de promover o bem-estar dos cidadãos e o desenvolvimento da sociedade como um todo, estando ligados à finalidade da administração pública.

Para melhorar a qualidade dos serviços públicos, garantir sua eficiência e preservar o interesse público, o gestor tem o dever de utilizar instrumentos democráticos e compatíveis com os direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores no tratamento dos conflitos coletivos inerentes às suas relações de trabalho.

Isso quer dizer que a conquista da qualidade nos serviços públicos deve ser apoiada em sistemas de relações de trabalho adequados, que incorporem abordagens e mecanismos eficazes para a gestão de conflitos, especialmente o conceito jurídico de autonomia coletiva como método de autocomposição dos conflitos de interesse. Significa que a dogmática jurídica, a jurisprudência e a legislação ordinária deveriam superar o entendimento de que as relações de trabalho no âmbito da administração pública são presididas pelos princípios da hierarquia e da unilateralidade como forma de preservar o interesse público.

Mas não é essa a tendência que se verifica nas decisões judiciais, com destaque para aquelas tomadas pelo STF com repercussão geral ou de forma sumulada, como o caso da Súmula nº 679 onde se enuncia que “a fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”. Em geral a doutrina administrativista bem acolhe o sentido de tais decisões, acentuando que a contratação coletiva, como meio típico de pacificação de conflito de interesses na iniciativa privada, sofre *limitações amplíssimas* no âmbito da administração pública, em razão dos limites orçamentários e da necessidade de lei para revisão de vencimentos e subsídios, destacando também a impossibilidade de se arbitrar conflitos de interesses em razão da reserva legal para a criação dos empregos e fixação dos respectivos salários, além das limitações constitucionais quanto ao teto da remuneração e subsídios, à paridade e às previsões orçamentárias entre outros elementos restritivos (DI PIETRO, 2013).

Apesar de ser uma linha de argumentação muito ilustrada, ela se mantém presa à “árvore jurídica” de Ulpino, que separa o ramo do direito público – que trata das relações entre o Estado e os cidadãos – do ramo do direito privado – que regula a ação entre particulares, não concebendo a existência de outro tipo de relação que, não obstante se dê no plano *interna corporis* do Estado (administração pública), é um tipo de relação de trabalho, cujos conflitos devem ser tratados de acordo com a metodologia adequada.

Logicamente que as limitações orçamentárias têm que ser respeitadas, mas isso não exclui a possibilidade de autocomposição quanto à remuneração; apenas limita seu campo (como, de resto, limita igualmente na iniciativa privada). Questões como teto e paridade diminuem o campo de autonomia das partes sem, todavia, inviabilizar seu exercício no terreno delimitado. A necessidade de lei para fixar remuneração não é norma constitucional pétrea e pode ser modificada para que tal matéria se insira no âmbito do



poder discricionário do administrador público, desde que jungido pelos princípios da moralidade, da publicidade e da eficiência. Diga-se que uma mesa pública e geral de negociação coletiva será sempre muito mais transparente para a sociedade do que as negociações segmentárias, tratadas em ambientes palacianos e gabinetes, geralmente a portas fechadas, cujos resultados são traduzidos em leis com “jabotis”<sup>107</sup> agregados.

Durante muito tempo após a queda do regime fascista, a Itália conviveu os mesmos problemas jurídicos, advindos da tradição jurídica, que remonta ao fim do século XIX, de disciplinar com regras de direito público não apenas as relações entre a administração pública e os cidadãos, mas também o seu lado interno ou a própria auto-organização.

De acordo com Giugni (2007, p. 183-184), somente na reforma legislativa iniciada na década de 1990 e concluída com o Decreto Legislativo nº 165, de 30/03/2001, essa concepção foi superada. Destacou, todavia, que sua validade já havia sido colocada em questão num ensaio de Massimo Severo Giannini<sup>108</sup>, que apresentou dois resultados importantes: o primeiro deles é que os atos de gestão das relações de emprego e os atos organizacionais somente foram qualificados como atos administrativos em razão de contingência histórica (e não de natureza jurídica); o segundo é que o legislador pode (e deve) distinguir *relação de Estado* de *relação de serviço*. Eis as palavras do autor italiano:

Eppure, un'autorevole dottrina amministrativistica (GIANNINI, 1970) aveva già da tempo acquisito alla riflessione scientifica due risultati di fondamentale importanza: in primo luogo, che solo contingenti ragioni storiche avevamo fatto assumere agli atti di gestione dei rapporti di impiego e agli atti organizzativi la qualifica di atti amministrativi, poiché essi, in realtà, non pressupponavano l'esistenza di una supremazia speciale dell'amministrazione, ma solo dei poteri che ogni contratto di *locatio operarum* attribuisce al datore di lavoro. L'altro risultato era la distinzione tra rapporto organico e rapporto di servizio. Mentre il primo (che è il rapporto di preposizione all'ufficio o *munus publicum*) non può non essere retto da norme pubblicistiche, poste a tutela dell'interesse pubblico per cui l'ufficio viene creato e dei cittadini sottoposti ai poteri di quell'ufficio; per il secondo – che è il rapporto di scambio tra l'attività lavorativa necessaria per il funzionamento dell'organizzazione e una retribuizione – nessuna necessità giuridica imponeva che fosse retto da norme pubblicistiche e non dal diritto privato. Insomma, questa dottrina affermava che il problema non era dogmatico, ma di stretto diritto positivo.

---

<sup>107</sup> No processo legislativo brasileiro, jabuti designa a inserção de norma alheia ao tema principal em um projeto de lei ou medida provisória enviada ao Legislativo pelo Executivo. Este termo surgiu por analogia ao ditado popular “jabuti não sobe em árvore” usado para expressar fatos que não acontecem de forma natural.

<sup>108</sup> Giugni se refere ao verbete “*Impiego pubblico (teoria e storia)*”, publicado na *Enciclopedia de diritto*, vol. XX, Giuffrè, Milano, 1970.

Daí a crítica de Giugni ao Conselho de Estado quando o órgão afirmou em parecer, no ano de 1992, que do artigo 97 da Constituição italiana<sup>109</sup> resultaria a necessidade de que as atividades de organização da administração pública – incluindo a gestão das relações de emprego – não poderiam ser equiparadas às atividades privadas, devendo ser regidas obrigatoriamente por normas de direito público. Os contra-argumentos oferecidos foram que a funcionalização qualifica as atividades da administração e não os atos individuais; se o legislador ordinário pode optar por sujeitar a tais vínculos funcionais também os últimos, atribuindo-lhes natureza jurídica de atos administrativos, de outra parte não lhe é vedada constitucionalmente a escolha contrária de lhes atribuir natureza privada, não se equiparando, portanto, a vínculos funcionais. De acordo com esta outra leitura, a norma constitucional em questão não é obstáculo para que as normas de direito privado regulem os atos organizativos individuais, levando à privatização das relações de emprego público, isto é, a sua subordinação às normas do direito do trabalho.

A experiência italiana demonstra que os velhos conceitos administrativistas, que definem o regime de prestação de serviços à administração pública como sendo de direito público, caracterizado por deveres de fidelidade, lealdade e obediência dos servidores e pela unilateralidade da administração, podem ser superados por padrão legal que possibilite a contratualidade da relação e fomente o tratamento dos conflitos coletivos de trabalho pela metodologia da negociação coletiva com força normativa.

Resta saber em que medida as decisões judiciais sobre as relações coletivas no âmbito da administração pública tendem a variações ou redundâncias internas e quais as possibilidades de eventuais variações servirem como aberturas cognitivas para o sistema político.

No capítulo de introdução foi dito que nas sociedades complexas e funcionalmente diferenciadas o direito é uma generalização congruente da expectativa normativa e por desempenhar essa função específica, que possibilita a estabilização de expectativas nas interações sociais, funcionando como mecanismo *“que neutraliza a contingência das ações individuais, permitindo que cada ser humano possa esperar, com*

---

<sup>109</sup> Art. 97 I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

*um mínimo de garantia, o comportamento do outro e vice-versa*” (FERRAZ, 1980, p. 1), o sistema jurídico é indispensável à sociedade. Estruturalmente o sistema jurídico se orienta pelo código binário específico (lícito/ilícito), programa-se de maneira condicionada (se..., então...), executa operações de validade, por meio de normas e tem nos tribunais o seu centro operacional.

As decisões dos tribunais têm posição central no sistema porque resolvem os casos postos com a aplicação concreta da lei, cujo comando é genérico. Isso faz distinção entre o ato de julgar do ato de legislar, mas não exclui os fortes vínculos entre eles. O problema da independência jurisprudencial é tratado desde a Antiguidade aristotélica, passando pelo medievo, pela modernidade, pelo século XIX e chega na sociedade pós-industrial, com discussões complexas acerca da isenção do julgador<sup>110</sup>, do caráter dual da *jurisdictio*<sup>111</sup>, do conceito de soberania (política e jurídica), da distinção entre competência legislativa e judicial com base nos procedimentos correspondentes, da superação do conceito hierárquico de divisão de poderes<sup>112</sup> até o entendimento quanto à posição especial dos tribunais no sistema jurídico<sup>113</sup>.

Tratando da distinção entre competência legislativa e judicial com base na diferenciação de procedimentos, Luhmann afirma que se trata de concepção teórica formulada no século XVIII (Bentham) e que sobre essa base a distinção é apresentada como assimetria que se pode utilizar tanto do lado da competência judicial como do lado da competência legislativa. Diz Luhmann (2005, p. 364):

El juez aplica las leyes, obedece las instrucciones del legislador. El legislador emprendería “un viaje a ciegas” (Esser), si no tomara en cuenta cómo las nuevas leyes se integran en el conjunto de las premisas de decisión de los tribunales. Esto es lo que permite representar la diferencia como una especie de círculo cibernético en el que el derecho se observa a sí mismo con una observación de segundo orden. El juez debe tratar de entender que es lo que quiso el legislador, es decir, cómo observó el mundo. Por eso se desarrollan los métodos correspondientes para “interpretar” la voluntad del legislador. El legislador también debe imaginar cómo serán acogidos y trabajados los casos en el tribunal.

---

<sup>110</sup> De acordo com Aristóteles (2011), a administração da justiça diferenciava legislação de jurisprudência, atribuindo ao legislador a função de editar normas gerais, cujas repercussões não se poderiam antecipar; o juiz era obrigado a aplicar as leis, independentemente do fato de ela, no caso concreto, desfavorecer um amigo ou favorecer um inimigo.

<sup>111</sup> Legislar e julgar eram duas variáveis de uma só tarefa, de competência do poder político.

<sup>112</sup> A relação entre competência legislativa e competência judicial estava baseada num tipo de hierarquia, concebida como uma cadeia de instruções ordenadas de cima para baixo. O tribunal era concebido como órgão executivo do legislador e a lógica jurídica como simples dedução.

<sup>113</sup> Sobre o lugar dos tribunais no sistema jurídico, ver Luhmann (2005, p. 359 e seguintes).

A ideia de que o juiz deve entender a vontade do legislador ao mesmo tempo em que o legislador deve prever como as leis serão interpretadas pelo juiz, faz com que o aumento da quantidade de leis, especialmente as leis de textura aberta, que portam conceitos jurídicos indeterminados, aumente o poder das decisões judiciais. De acordo com Schwarz (2013), no plano constitucional e dos tratados internacionais, a indeterminação de enunciados e princípios relativos a direitos sociais fundamentais decorre da própria exigência de evolução interpretativa, de modo a não “*cercear o espaço democrático do diálogo social*” a definir o alcance desses direitos. Ao interpretar a norma, é possível ao juiz desenvolver critérios ou indicadores “*que delimitem o significado mais adequado a determinado direito social*”.

No caso dos servidores públicos civis, há dois dispositivos constitucionais que, assegurando direito de livre associação sindical e permitindo a greve nos limites da lei, pressupõem que no âmbito da administração pública subjaz uma relação de trabalho decorrente de pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação, qualquer que seja o regime de contratação, de onde emergem conflitos coletivos de interesse, cuja metodologia privilegiada de tratamento é a negociação coletiva de trabalho.

As decisões judiciais quanto aos dispositivos em questão, especialmente aquelas emanadas do STF, argumentam com supedâneo em antiga categoria jurídica que, adotando a premissa de que o direito se divide nos ramos do direito público e do direito privado que se apartam um do outro, sustenta que a relação da administração com os servidores é de natureza pública, o que exclui a possibilidade de negociação coletiva das condições de trabalho com força normativa. As categorias convencionais da Teoria do Direito, no entanto, são instrumentos insuficientes para que os tribunais estabilizem as expectativas em relação à norma constitucional que assegura a livre associação sindical dos servidores públicos civis na medida em que o direito de sindicalização pressupõe o direito de negociação coletiva com força normativa como metodologia de tratamento dos conflitos coletivos de trabalho. Por serem insuficientes, tais categorias dogmáticas, quando prevalentes na argumentação jurídica dos tribunais, criam um bloqueio para a evolução interpretativa do direito de sindicalização do servidor público. Não obstante estejam em causa preceitos constitucionais que estabelecem direitos sociais, as instruções dadas pelas normas não são efetivadas.

Desde os primeiros julgados sobre o tema, que remontam à década de 1990, a linha decisória adotada pelo STF mantém rigorosa coerência, o que reflete sobre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, inibindo iniciativas legislativas e administrativas, especialmente para se aprovar legislação de sustento que disponha sobre organização sindical dos servidores públicos, estabeleça normas procedimentais para negociações coletivas, regulamente a representação da administração pública em mesa de negociação e defina mecanismos de solução dos conflitos de interesse na hipótese de impasse nas negociações. Os sinais que hoje são emitidos pelo STF, conforme ilustrado no capítulo anterior, apontam no sentido de que uma lei com semelhante conteúdo seria declarada inconstitucional.

Por outro lado, se a orientação jurisprudencial evoluir no sentido de dar efetividade ao direito de livre sindicalização dos servidores públicos, com todos os corolários decorrentes, mesmo considerando que essa teórica mudança venha a ser apenas uma operação interna do sistema jurídico, ela criaria uma nova abertura cognitiva para os demais sistemas do seu entorno, estimulando variações no ambiente social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ALTHUSSER, Louis. *Resposta a John Lewis*. Posições I. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1978.
- \_\_\_\_\_. *Aparelhos ideológicos de Estado*. Posições II. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Estado e ideologia – aparência e realidade*. 1998. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- ARAÚJO, Florisvaldo Dutra de. *Conflitos coletivos e negociação na função pública. Contribuição ao tema da participação em direito administrativo*. 1998. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- ARISTÓTELES. *A Política*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- AROUCA, José Carlos. *Organização sindical: passado, presente, futuro (?)*. São Paulo: LTr, 2013.
- BELTRAN, Ari Possidônio. *A autotutela das relações do trabalho*. São Paulo, LTr, 1996.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BARALDI, Claudio et al.. *Luhmann in glossário: i concetti fondamentali della teoria dei sistema sociale*. Milano (It.): FrancoAngeli, 1996.
- BAYLOS GRAU, Antonio. *Democracia, libertad sindical y negociación colectiva en la función pública: una breve introducción*. In: PAES, Arnaldo Boson. *A negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013, p. 31-41.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Bauru: EDIPRO, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. Teoria geral da política: a filosofia e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2008.

\_\_\_\_\_. *Nem com Marx, nem contra Marx*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BORTONI, Roberta. *L'Analisis del sindicato nel diritto comunitario del lavoro*. Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito do USP. São Paulo, vol. 1, n. 2, 2006.

CABANELLAS, Guillermo. *Derecho sindical y corporativo*. Buenos Aires, Ed. Bibl. Argentina, 1959.

BRAGA, Douglas Gerson. *Conflitos, eficiência e democracia na gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico*. In: José Eduardo Faria (org.), *Direitos humanos, direitos sociais e justiça*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

\_\_\_\_\_. *Interpretação dos direitos e movimentos sociais*. São Paulo: Campus, 2012.

\_\_\_\_\_. *Direito e diferenciação social*. São Paulo: Saraiva, 2011-a.

\_\_\_\_\_. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. São Paulo: Saraiva, 2011-b.

\_\_\_\_\_. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Saraiva, 2011-c.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estudos sobre direitos fundamentais*. São Paulo: RT, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Interesse público: verdades e sofismas*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, e RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 67-84.

CAVALCANTE, Jouberto de Quadros Pessoa. *A negociação coletiva de trabalho no âmbito da Administração Pública*. In: FREITAS JÚNIOR, Antonio Rodrigues; SANTOS, Enoque Ribeiro dos. (Coord.). *Direito coletivo do trabalho em debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 68-88.

CESARINO JÚNIOR, Antonio Ferreira. *Direito social*. São Paulo: LTr, 1980.

CRUZ, Eliane. *Saudações a quem tem coragem – Dez experiências de negociação sindical no setor público*. São Paulo: ISP Brasil e Centro de Solidariedade do AFL-CIO, 2001.

CUEVA, Mario de la. *Derecho mexicano del trabajo*. México: Porrúa, 1960.

DAHRENDORF, Ralf. *As classes e seus conflitos na sociedade industrial*. Brasília: UNB, 1982.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1993.

DELGADO, Maurício Godinho. *Direitos fundamentais na relação de trabalho*. In: SILVA, Alessandro da et al. (coords.). *Direitos humanos: essência do direito do trabalho*. São Paulo: Ltr, 2007, p. 67-87.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella et al. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, e RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010.

FARIA, José Eduardo. *Direito e conjuntura*. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito e economia na democratização brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. *Apresentação*. In: LUHMANN, Niklas. *Legitimação pelo procedimento*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 1-5, 1980.

FREITAS JUNIOR, Antonio Rodrigues de. *Sindicato: domesticação e ruptura*. São Paulo: Departamento Editorial OAB/SP, 1989.

\_\_\_\_\_. *A negociação coletiva do trabalho e o projeto de reforma sindical de 2005*. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social*, v. 1, p. 9-14, 2006.

\_\_\_\_\_. *Controle jurisdicional do sindicato único*. *Revista LTR*, São Paulo, v. 54, n. 7, p. 843-848, 1990.



\_\_\_\_\_. *Negociação coletiva no serviço público: um difícil começo*. VII Congresso Brasileiro de Direito Coletivo do Trabalho, 1992, São Paulo. Jornal do Congresso. São Paulo: LTr, 1992.

\_\_\_\_\_. *O sindicato na experiência jurídica brasileira: autonomia e liberdade versus favoritismo estatal*. In: THOMÉ, Candy Florêncio e SCHWARZ, Rodrigo (orgs.). *Direito coletivo do trabalho*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 95-108.

\_\_\_\_\_. *Reflexões sobre as vantagens, desvantagens e implicações da Convenção n. 87 da OIT para as relações do trabalho no Brasil*. In: PEREIRA, Armand, et al. (Org.). *Reforma sindical e negociação coletiva*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2001, v. , p. 49-53.

GIUGNI, Gino. *Diritto sindacale*. Bari: Cacucci Editore, 2007.

HAMPTON, David R.. *Administração: comportamento organizacional*. São Paulo: McGraw-Hill, 1991.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural, 2004.

HORN, Carlos Henrique; SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da (org.). *Ensaio sobre sindicatos e reforma no Brasil*. São Paulo: LTr, 2009.

IBGE. *Taxa de urbanização*. Disponível em: <  
<http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=2&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>>. Acesso em: 1 Abr. 2017.

INNERARITY, Daniel. *Un mundo desincronizado*. Bilbao: Cátedra de Estudios Internacionales, 2008. Disponível em: <  
<http://www.ehu.es/ojs/index.php/ceinik/article/view/13618> >. Acessado em: 10 Jan. 2015.

LOSANO, Mario G.. *Sistema e estrutura no direito: volume III: do século XX à pós-modernidade*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder, 2005.

\_\_\_\_\_. *La sociedad de la sociedad*. México: Herder, 2007.

\_\_\_\_\_. *Potere e complessità sociale*. Milano (It.): Saggiatore, 2010.

MACHIAVELLI, Niccolò. *Il Principe*. Torino: Loescher Editore, 1987.

MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo; VIANNA, Segadas. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993.

MARTINS, Suzana Leonel. *O princípio da boa-fé na negociação coletiva trabalhista*. 2006. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

MARX, Karl. *O Capital*, vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Prefácio à Contribuição à crítica da economia política*. Marx/Engels, Obras escolhidas, vol. 1. São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1980?.

\_\_\_\_\_. *O dezoito (de) Brumário de Luiz Bonaparte*. Marx/Engels, Obras escolhidas, vol. 1. São Paulo: Editora Alfa-ômega, sem data.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZONI, Giuliano. *Relações coletivas de trabalho*. Trad. de Antonio Lamarca. São Paulo: RT, 1972.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Raimundo Simão. *A greve no direito brasileiro*. São Paulo: Ltr, 2011.

MORAES FILHO, Evaristo de e MORAES, Antonio Carlos Flores de. *Introdução ao direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Compêndio de direito sindical*. São Paulo: LTr, 2005.

\_\_\_\_\_. *A liberdade sindical na perspectiva do direito legislado brasileiro*. In: *Relações de Direito Coletivo Brasil-Itália*. FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). São Paulo: LTr, 2004.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: RT, 2012.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2013.

\_\_\_\_\_. *Servidores públicos*. São Paulo: Malheiros, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de negociação coletiva e resolução de conflitos no serviço público*. Genebra: 2011.

\_\_\_\_\_. *Libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

PAES, Arnaldo Boson. *A negociação coletiva na função pública*. São Paulo: LTr, 2013.

PERONE, Gian Carlo. *Ação sindical nos estados-membros da União Europeia*. Revisão técnica Amauri Mascaro Nascimento; tradução Edilson Alkmim Cunha. São Paulo: LTr, 1996.

PERSANI, Mattia. *Saggio sull'a autonomia privata collettiva*. Padova: CEDAM, 1972.

PESSOA, Robertônio Santos. *Sindicalismo no setor público*. São Paulo: LTr, 1995.

PLÁ RODRIGUES, Américo. *Princípios de direito do trabalho*. São Paulo, LTr, 1993.

POULANTZAS, Nico. *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI Editores, 1970.

PUGLIATTI, Salvatore. *Diritto pubblico e diritto privato*. In: Enciclopedia del diritto. V. 12. Milano: Giuffrè, 1964.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O servidor público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

\_\_\_\_\_. *Comentários ao regime jurídico único dos servidores públicos civis*. São Paulo: Saraiva, 1992.

RODRIGUES, José Rodrigo. *Dogmática da liberdade sindical: direito, política e globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROGOWSKI, Ralf. *The concept of reflexive labour law: is theoretical background and possible applications*. In *Law's new boundaries: the consequences of legal autopoiesis*. Pribán, J. e Nelken, D. (org.). Hampshire (In.): Ashgate Dartmouth, 2001.

ROMITA, Arion Sayão. *Organização sindical*. In: *Relações de Direito Coletivo Brasil-Itália*. FREDIANI, Yone e ZAINAGHI, Domingos Sávio (coord.). São Paulo: LTr, 2004.

RUSSOMANO, Mozart Victor. *Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

RUSSOMANO, Mozart Victor; CABANELLAS, Guillermo. *Conflitos coletivos de trabalho*. São Paulo: RT, 1979.

SANTORO-PASSARELLI, Francesco. *Nozioni di diritto del lavoro*. Napoli: Eugenio Jovene, 1994.

SANTOS, Luiz Alberto Matos dos. *A liberdade sindical como direito fundamental*. São Paulo: LTr, 2009.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura Econômica, 1961.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. *Os direitos sociais e a sindicabilidade judicial das políticas públicas sociais no Estado democrático de direito*. São Paulo: LTr, 2013.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Liberdade sindical e representação dos trabalhadores nos locais de trabalho*. São Paulo: LTr, 1999.

\_\_\_\_\_. *Relações de trabalho na administração pública no Brasil*. Boletim de Direito Municipal - BDM, São Paulo, v. 3, 2003, p. 165-177.

\_\_\_\_\_. *Relações de trabalho e possibilidades de negociação coletiva na administração Pública Brasileira*. In: Organização Internacional do Trabalho. (Org.). *A Negociação coletiva na administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002, p. 83-130.

SILVA, Antônio Álvares da. *Os servidores públicos e o direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo, Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Otavio Pinto e. *A contratação coletiva como fonte do direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 1998.

SIMÕES, Carlos. *Teoria e crítica dos direitos sociais - o estado social e o estado democrático de direito*. São Paulo: Cortez, 2013.

SUPIOT, Alain et al. *Transformações do trabalho e futuro do direito do trabalho na Europa*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional do trabalho*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TEIXEIRA, Márcia Cunha. *A negociação coletiva de trabalho no serviço público*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

TEUBNER, Gunther. *O Direito como sistema autopoietico*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

\_\_\_\_\_. *A Bukowina global sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional*. Piracicaba: Impulso, 2003.

THOMPSON, Barney. Mudança no mercado exige novo perfil de advogado. *Valor Econômico*, Brasil, 10 Dez. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/carreira/3810030/mudanca-no-mercado-exige-novo-perfil-de-advogado>>. Acessado em: 5 Jan. 2016.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro de. *Contrato de trabalho com o Estado*. São Paulo: LTr, 2002.